



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp Jürgen Ligi
Rahandusministeerium
info@fin.ee

Teie 03.06.2026 nr 1.1-10.1/2400-1

Meie 15.06.2026 nr 2.3-5/26/2317-2

Arvamus eelnõule

Täname, et saatsite Andmekaitse Inspeksioonile arvamuse avaldamiseks rahandusministri määruse „Rahandusministri 6. aprilli 2023. a määruse nr 22 „Tegelike kasusaajate andmekogu asutamine ja põhimäärus“ muutmine“ eelnõu.

Arvestades, et käsil on andmekogu põhimääruse muutmine, mis annab võimaluse muuta ka kehtivat põhimäärust selgemaks ja konkreetsemaks, siis esitame tähelepanekud nii eelnõu kui ka kehtiva põhimääruse osas.

1. Eelnõu § 1 punktiga 2 muudetakse tegelike kasusaajate andmekogu põhimääruse § 2 sissejuhatavat lauseosa ja asendatakse teabe avalikustamist puudutav osa uue osaga, mille järgi on andmekogu eesmärgiks ka kontrollimine ja juurdepääsõigust omavatele isikutele andmete kättesaadavaks tegemine. Seletuskirja järgi on muudatuse eesmärgiks viia *andmekogu pidamise eesmärki kirjeldav säte kooskõlla tegelike kasusaajate andmetele juurdepääsu uue korraga, mille kohaselt ei ole andmekogu andmed edaspidi üldiselt kõigile kättesaadavad ja avalikud, vaid andmed tehakse kättesaadavaks juurdepääsuõigust omavatele isikutele. /.../ Muudatusega asendatakse avalikustamisele viitav sõnastus andmete kontrollimise ja juurdepääsuõigust omavatele isikutele kättesaadavaks tegemisega. Sellega kajastatakse, et andmekogu eesmärk ei piirdu üksnes andmete kogumise ja hoidmisega, vaid hõlmab ka andmete kvaliteedi kontrollimist ning andmete väljastamist seaduses ja Euroopa Liidu õiguses ette nähtud ulatuses.*

Samas juhime tähelepanu sellele, et rahapesu ja terrorismi tõkestamise seaduse (RahaPTS) § 78 lõige 1 näeb ette tegeliku kasusaaja andmete avalikustamise, mis tähendab, et seadusandja on sätestanud, et tegeliku kasusaaja andmed ja nende kohta tehtud märged avalikustatakse äriregistri infosüsteemis. Seega ei saa antud juhul andmete kättesaadavuse põhialust käsitada üksnes põhimäärusest tulenevana. Lisaks on küsitav, kas RahaPTS § 76² lõike 1 alusel saab üldse ministri määruses nii detailselt reguleerida juurdepääsu saajate kategooriaid, õigustatud huvi hindamise korda, juurdepääsust keeldumise aluseid, juurdepääsu kehtivust, pikendamist ja tühistamist, logimist ja väljastamispiiranguid.

Leiame, et täiendavalt tuleks kontrollida, kas RahaPTS-s on piisavalt selgelt sätestatud uue juurdepääsumudeli põhiraamistik, sh juurdepääsu saajate põhiring, juurdepääsu ulatus ning isikuandmete kaitse seisukohalt olulised piirangud. Kui see nii ei ole, tuleks need küsimused lahendada seaduse, mitte üksnes määruse tasandil.

2. Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse volitatud töötleja ülesandeid, mis on peamiselt seotud andmekogu pidamisega ehk selle tehnilise teenindamisega. Samas näeb kehtiva põhimääruse § 6 lõike 1 punkt 3 ette, et andmekogu volitatud töötleja korraldab ka

andmekogu haldamise. Märgime, et AvTS § 43⁴ lõike 1 järgi korraldab just andmekogu vastutav töötleja andmekogu kasutusele võtmist, teenuste ja andmete haldamist, vastutades andmekogu haldamise seaduslikkuse ja andmekogu arendamise eest. Sama paragrahvi lõike 2 järgi võib vastutav töötleja edasi volitada teisele asutusele andmete töötlemist ja andmekogu majutamist. Antud juhul jääb aga selgusetuks, mida tähendab andmekogu haldamine vastutava töötleja tähenduses ja mida volitatud töötleja tasandil. Palume regulatsiooni täiendada selliselt, et põhimäärusest nähtuks selgelt, et vastutus andmekogu haldamise seaduslikkuse eest jääb vastutavale töötlejale ning seda ei delegeerita volitatud töötlejale.

3. Eelnõu § 1 punktiga 8 sõnastatakse ümber kehtiva põhimääruse § 10 tekst. Uue paragrahvi lõike 1 järgi väljastatakse andmekogust andmeid äriregistri infosüsteemi kaudu. Seletuskirjas on aga lõike 1 osas selgitatud, et *andmekogule võimaldatakse juurdepääs ja andmekogust väljastatakse andmeid äriregistri infosüsteemi ning Euroopa Liidu tegelike kasusaajate keskregistri BORIS kaudu*. Seega märgib seletuskiri, et juurdepääs võimaldatakse ja andmeid väljastatakse ka keskregistri BORIS kaudu, kuid eelnõu § 10 lõige 1 räägib sõnaselgelt andmete väljastamisest äriregistri infosüsteemi kaudu ning piiriülest juurdepääsu kirjeldatakse üldisemalt.

Samuti on seletuskirjas märgitud, et *õigustatud huvi alusel taotletud juurdepääs andmetele antakse kuni kolmeks aastaks. Taotluse esitamisel on võimalik taotluse esitajal valida endale sobilik juurdepääsu periood kuni kolmeks aastaks*. Samas eelnõu tekstis sellist tähtaega ei ole.

Palume eelnõu ja seletuskiri omavahel kooskõlla viia. Õigusi ja piiranguid ei saa jätta seletuskirja tasandile, kui normtekst neid ei kajasta.

4. Eelnõu § 1 punktiga 9 täiendatakse põhimäärust §-ga 10¹, mis reguleerib õigustatud huvi hindamist ja andmete väljastamisest keeldumist. Uue paragrahvi järgi hindab vastutav töötleja taotluses ja selle lisades esitatud asjaolude põhjendatust ja asjakohasust, võib küsida lisateavet ning keeldub juurdepääsust muu hulgas siis, kui õigustatud huvi ei ole tõendatud või kui esineb põhjendatud kahtlus, et andmeid ei kasutata taotluses märgitud eesmärgil. Seletuskiri küll rõhutab, et õigustatud huvi ei saa põhineda üksnes üldisel huvil, majanduslikul huvil või uudishimul, kuid need piiritlevad kriteeriumid ei ole normtekstis piisava täpsusega lahti kirjutatud. Samuti on seletuskirja lisa¹ eraldi välja toodud risk, et õigustatud huvi võidakse hinnata liiga üldiselt ning juurdepääs andmetele antakse isikule, kellel puudub piisavalt põhjendatud seos taotletavate andmetega.

Seetõttu leiame, et õigustatud huvi hindamise raamistikku tuleks põhimääruses täpsustada vähemalt selles osas, millist seost taotleja ja taotletava üksuse vahel tuleb nõuda, millised dokumendid on eri juhtudel piisavad, millal on huvi pelgalt üldine või majanduslik ning millal on „põhjendatud kahtlus” juurdepääsu välistamiseks piisav. Praegune sõnastus jätab vastutavale töötlejale liiga laia otsustusruumi.

5. Eelnõu § 1 punktiga 11 sõnastatakse ümber põhimäärus § 12 tekst, mis reguleerib andmekogu kasutamise logimist ja logiandmete säilitamist. Kehtiva põhimääruse järgi säilitatakse isikuandmete töötlemise logiandmeid kuni üks aasta päringu või kande tegemisest, muudatustega pikendatakse logiandmete säilitamise tähtaega viie aastani. Seletuskirjas on selgitatud, et *pikem säilitamistähtaeg on põhjendatud, arvestades andmekogu andmete tundlikkust, juurdepääsuõiguste kontrollimise vajadust ning asjaolu, et õigustatud huvi alusel antud juurdepääsud ja juurdepääsuotsused võivad omada tähendust pikema aja jooksul*. Samas ei nähtu eelnõu tekstist piisavalt selgelt, kuidas toimub andmekogu kasutamise õiguspärasuse regulaarne kontroll logiandmete põhjal, kes

¹ Lisa 1: Tegelike kasusaajate andmekogu peamised riskid ja maandamismeetmed

seda teeb ning mille alusel kontrollitakse konkreetse kasutuse või päringu õiguspärasust. Andmekaitse Inspeksioon on rõhutanud, et logimine üksi ei taga veel andmekogu kasutamise tegelikku kontrollitavust, vaid vajalik on ka toimiv järelevalve andmekogu kasutamise üle. Kehtivas põhimääruses järelevalvet puudutavad sätted aga puuduvad. Seega leiame, et normtasandil või vähemalt seletuskirjas tuleks selgemalt kirjeldada logide põhjal tehtava järelevalve korraldust, sh järelevalve teostajat ja kontrolli põhimõtteid.

6. Eelnõu § 1 punktiga 12 täiendatakse põhimäärust §-ga 12¹, milles sätestatakse juurdepääsu- ja piirangustatistika pidamine. Seletuskirjas on selgitatud, et volitatud töötleja peab arvestust õigustatud huvi alusel esitatud juurdepääsutaotluste, rahuldatud ja rahuldamata taotluste, tühistatud juurdepääsuõiguste ning RahaPTS § 79² alusel kohaldatud andmete kättesaadavuse piirangute arvu ja aluste kohta. Statistika pidamine on vajalik, et vastutav töötleja saaks hinnata juurdepääsumudeli toimimist, tuvastada võimalikke kitsaskohti ning täita Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevaid aruandlus- ja teavitamiskohustusi. Siinjuures juhime tähelepanu sellele, et põhimääruse §-s 2 toodud andmekogu eesmärk eeltoodud andmetöötlust ei kajasta.

Andmekaitse Inspeksioon on andmekogude juhendis² selgitanud, et andmekogu eesmärk peab olema juba seaduses selgelt sätestatud, kuna see on volitusnormi tuum. Vajalik on, et volitusnorm annaks vastuse küsimusele, millisel konkreetsel eesmärgil ja milliste ülesannete täitmiseks andmekogu asutatakse. Ilma selleta on raskendatud kontroll andmekogu pidamise õiguspärasuse ja isikuandmete töötlemise ulatuse üle.

Andmekogu asutamise volitusnormi sisustamise osas soovitame tutvuda Justiitsi ja Digiministeeriumi juhiseiga „[Juhis isikuandmete ja avaliku teabe töötlemise ning andmekogude reguleerimise kohta eelnõudes](#)“.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Pille Lehis
peadirektor

Terje Enula
Terje.Enula@aki.ee
627 4144

² [Andmekogude juhend](#)